

Kosovo:

Una INDEPENDENCIA INCIERTA

Gustavo D'Angelo

Care Internacional



Poco se sabe en el Perú de los entretelones y de lo que realmente traerá como consecuencia la recién anunciada independencia de Kosovo. De ahí la importancia de este artículo, que tiene la virtud de estar escrito por un peruano que trabaja en el terreno de los hechos: Los Balcanes Occidentales.

La independencia de Kosovo, proclamada unilateralmente el 17 de febrero pasado por la mayoría albanesa, constituye quizá el capítulo final, aunque todavía inconcluso, de la disolución de la ex Yugoslavia ocurrida durante los noventa. Curiosamente, Kosovo también marcó el inicio de esta disolución en 1989. Ese año, el Gobierno recién instalado del dirigente socialista Slobodan Milosevic, convertido ya al nacionalismo, eliminó el estatus de provincia autónoma de Serbia concedida a Kosovo por la Constitución yugoslava de 1974.

Un nuevo apartheid

El restablecimiento del dominio serbio directo sobre una abrumadora mayoría albanesa dio inicio a la instauración de una suerte de *apartheid* en Kosovo. Ciertamente, se adoptaron medidas típicas de todo régimen de fuerza como el cierre de la Asamblea Legislativa, la declaración permanente de un estado de emergencia, la remoción de más de 140.000 albaneses de la administración pública y de las empresas estatales, y el despido de la casi totalidad de médicos, trabajadores de salud y maestros

albaneses. Adicionalmente, se introdujeron restricciones al desarrollo de la cultura albanesa eliminándose la enseñanza de historia y literatura albanesa en las escuelas y universidades, prohibiéndose la utilización de sus símbolos nacionales y restringiéndose el uso del idioma albanés al cerrarse diarios y estaciones de radio y televisión que utilizaban dicho idioma.

A lo que en verdad apuntaba este conjunto de medidas era a introducir un sistema de segregación social en el que ambos grupos llevarían vidas separadas y donde los servicios públicos proporcionados por el Estado beneficiarían de manera exclusiva a la población serbia. Expulsados del ámbito público, los albaneses debían refugiarse en sus propias estructuras paralelas y semiclandestinas de salud, educación y previsión social financiadas por la diáspora albanesa. A partir de 1989, la presencia serbia en Kosovo desembozadamente adoptó la forma de un ejército de ocupación en un territorio donde cerca del 90% de los dos millones de habitantes eran albaneses.

La abrupta eliminación de la autonomía de Kosovo fue un claro aviso para las repúblicas yugoslavas de Eslovenia y Croacia de que el camino hacia su independencia, que entonces empezaban a abrigar, encontraría una tenaz resistencia de parte de Belgrado. El Gobierno de Milosevic, que ya contaba con el apoyo del poderoso Ejército Popular de Yugoslavia, estaba empeñado en forjar la *Gran Serbia*, una suerte de nuevo Estado heredero de la federación socialista cuyas fronteras se extenderían hasta incorporar las poblaciones serbias asentadas en las repúblicas vecinas a lo largo de siglos de fluctuantes demarcaciones fronterizas. Mientras que en Eslovenia, y especialmente en Croacia y Bosnia y Herzegovina, el expansionismo serbio llevaría a cruentas guerras que finalmente se saldarían en 1995, Kosovo experimentó un desarrollo distinto.

La guerra: 1998-1999

En un contexto caracterizado por el cierre de todos los espacios de interacción institucional entre albaneses y serbios e impedidos aquellos de ejercer toda representación política formal, el periodo inicial de *resistencia no violenta* liderada por la moderada Liga Democrática de Kosovo (LDK) resultó predeciblemente ineficaz para aplacar, y más aun para revertir, los excesos de un Estado policial impuesto por el Gobierno serbio. En este marco surge en 1997 el Ejército de Liberación de Kosovo (ELK), expresión militar de los grupos albaneses más

radicalizados que propugnaban la lucha armada como única opción para sacudirse del yugo serbio.

La respuesta serbia a las acciones militares del ELK fue despiadada y devastadora. Hacia setiembre de 1998 más de trescientos pueblos albaneses fueron destruidos por fuego de artillería y bombardeos aéreos. Comunidades enteras fueron obligadas a dejar sus hogares, que luego fueron saqueados y destruidos, a menudo por grupos paramilitares serbios. Más de doscientas mezquitas fueron arrasadas. La naturaleza sistemática y masiva de estas acciones de limpieza étnica demuestra que se trataba de una política de Estado que finalmente buscaba desarraigar por la fuerza a los albaneses de sus comunidades y pueblos de origen. Estos desplazamientos forzados se incrementaron con el bombardeo de posiciones serbias en Kosovo y en Serbia por las fuerzas de la OTAN luego del fracaso de las iniciativas diplomáticas para terminar con la limpieza étnica de albaneses. Hacia abril de 1999 más de un millón de albaneses, la mitad de la población de Kosovo, se refugió en las montañas o en los países vecinos, especialmente en Albania y Macedonia. Entre marzo y junio de 1999 se estima que alrededor de 10.000 personas murieron en Kosovo. Al cabo de 78 días de incesantes ataques aéreos por la OTAN, el Gobierno serbio acordó retirar sus tropas de Kosovo y permitir la instalación de una administración provisional de Naciones Unidas en la provincia.

Con el retiro del Ejército serbio se produce el retorno masivo de los refugiados albaneses a Kosovo. Las represalias de estos contra la población serbia y otros grupos étnicos considerados como sus colaboradores (especialmente los Roma o gitanos) no se hizo esperar. Viviendas, iglesias y monasterios ortodoxos fueron destruidos por enardecidos grupos de albaneses. ACNUR proporciona la cifra de 200.000 personas, mayoritariamente serbias, que con motivo de esta razia se refugiaron en Serbia o en enclaves al interior de Kosovo protegidos por la OTAN.

El protectorado de Naciones Unidas

La administración interina de Naciones Unidas en Kosovo, UNMIK (de acuerdo con sus siglas en inglés), tuvo como misión principal estabilizar la situación de la provincia después de la guerra. Entre otras cosas, esto implicó supervisar el retorno de la población refugiada, construir un aparato estatal responsable de iniciar la reconstrucción y rehabilitación de la infraestructura social y productiva, reorganizar la provisión de servicios sociales básicos, desarrollar un marco legal para el ejerci-

cio de la autoridad pública y para normar las relaciones entre el Estado y los ciudadanos y entre estos últimos, garantizando en particular la seguridad y el cumplimiento de los derechos de las minorías. Sin duda la tarea más importante de este protectorado provisional de las Naciones Unidas era promover la formación y fortalecimiento de organizaciones locales de gobierno a las que gradualmente se transferirían las funciones estatales. Todo esto era considerado necesario para avanzar en el proceso de resolución definitiva del estatus político de la provincia, tal como lo establecía la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Por lo demás, dado el protagonismo que este proceso de *construcción de Estado* confería a las organizaciones locales, era un secreto a voces que la resolución del estatus político de Kosovo finalmente terminaría en una suerte de independencia supervisada por la comunidad internacional. Esta presunción se veía reforzada por dos principios (entre otros) que animaban el proceso de resolución del estatus político de Kosovo impulsado por el llamado Grupo Contacto (Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Alemania, Italia y Rusia): el no retorno a la situación anterior a 1999 y la necesidad de tomar en cuenta la opinión de la mayoría de la población.

La independencia

Ocho años después de la instalación del protectorado de Naciones Unidas y luego de más de un año de intensas negociaciones donde resultó imposible conciliar el reclamo de independencia de los albaneses de Kosovo con el otorgamiento de una amplia autonomía sin soberanía de parte de Serbia, el enviado especial y negociador principal de Naciones Unidas, Martti Ahtisaari, presentó en marzo del 2007 un informe donde recomendaba a la comunidad internacional la concesión de una *independencia condicional* a Kosovo. Esta quedaba supeditada al cumplimiento por parte del nuevo Estado de una serie de medidas entre las que destacan la introducción de cuotas de representación para los serbios y otras minorías en el Parlamento y el reconocimiento de amplios poderes de autogobierno a las municipalidades con mayoría serbia. Esto incluye la postestad de administrar sus propios servicios de salud y educación (de acuerdo con el currículo serbio), promover y desarrollar su religión, lengua y símbolos nacionales, y mantener vínculos estrechos, incluso financieros, con el Gobierno de Belgrado. En suma, la principal condicionalidad para la independencia de Kosovo es la protección efectiva de los derechos de las minorías, y en especial de los serbios, quienes representan alrededor del 6% de la población total.

Como era de esperarse, la propuesta de Ahtisaari fue inmediatamente rechazada por Serbia, quien se apoyó en una argumentación legal: la independencia de Kosovo implica el desconocimiento del principio de la inviolabilidad del territorio de los estados reconocidos por las Naciones Unidas, uno de los pilares fundamentales del Derecho Internacional. Rusia, quien como miembro activo del Grupo Contacto endosó todos sus acuerdos y acompañó las negociaciones, finalmente optó por respaldar la posición de Serbia. En su opinión, la resolución del estatus político de Kosovo no puede ser el resultado de una imposición de la comunidad internacional sino de un acuerdo entre las partes. Por ello, no solo insistió en la necesidad de continuar las negociaciones, una concesión que se otorgó por un periodo adicional de 120 días sin lograrse el menor acercamiento entre las irreductibles posiciones de Kosovo y Serbia. También advirtió su intención de ejercer su derecho de veto en el Consejo de Seguridad para bloquear el reconocimiento del nuevo Estado. La posición de Rusia efectivamente cierra el camino legal y deja como única alternativa el reconocimiento unilateral de la independencia de Kosovo por un número significativo de países bajo la expectativa de lograr más adelante, en una coyuntura geopolítica más favorable, una resolución positiva del Consejo de Seguridad que autorice su incorporación al grupo de estados soberanos de Naciones Unidas. A la fecha, Estados Unidos y unos veinte países de la Unión Europea han reconocido la independencia de Kosovo. Se espera que más de cien países, incluidos los árabes, harán lo mismo en las siguientes semanas. El Perú reconoció recientemente la independencia de Kosovo.

Kosovo y la nueva 'guerra fría'

El argumento legal esbozado por Serbia es, por supuesto, correcto. El reconocimiento de la independencia de Kosovo presupone desconocer la inviolabilidad de las fronteras de los estados soberanos. Como tal, sienta un precedente peligroso para la resolución de conflictos étnicos y nacionales similares en otras partes del mundo. Por lo demás, la soberanía de Serbia sobre Kosovo está reconocida en la misma Resolución 1244 del Consejo de Seguridad que crea la administración provisional de UNMIK y le encarga la responsabilidad de resolver el futuro estatus político de la provincia.

Por su parte, los defensores de la independencia de Kosovo insisten en que dicha Resolución no predetermina ni constriñe el resultado del proceso de definición del estatus político, ni, mucho menos, niega la posibilidad

de la independencia. De igual manera, argumentan que Kosovo representa un caso único y, como tal, no constituye un precedente para la resolución de futuros reclamos separatistas. Esto se debe a que Kosovo ya gozaba de una autonomía similar a las de las ex repúblicas yugoslavas (tenía su propia Asamblea Legislativa y su Gobierno Provincial, elegía sus propios jueces, etcétera), aunque nunca llegó a adquirir el estatus legal de república. Finalmente, sostienen que en términos efectivos Serbia dejó de ejercer su soberanía sobre Kosovo desde 1999 y que, en consecuencia, la independencia es un resultado casi natural no solo del nuevo orden imperante sino del proceso de construcción del Estado seguido desde entonces.

Más allá de las fortalezas o debilidades de los argumentos legales, lo cierto es que la independencia de Kosovo se impone como un imperativo de la historia reciente y de la realidad actual. Las sistemáticas atrocidades cometidas por el Gobierno de Milosevic sobre la mayoría albanesa que, entre otras cosas, demostraron que su interés radicaba exclusivamente en el territorio y no en su población, descalifica a Serbia para ejercer su soberanía sobre la provincia. Aun en términos prácticos, el ejercicio de esta soberanía resulta imposible frente a la radical oposición del 90% de la población. El ofrecimiento serbio de conceder una amplia autonomía sin soberanía representa, en el mejor de los casos, una broma de mal gusto para la mayoría albanesa, pues la guerra se desató precisamente por la eliminación de la autonomía política reconocida por la Constitución yugoslava de 1974. Este episodio constituye un precedente perverso que le resta credibilidad a la posición serbia.

Lo que queda claro es que el actual estancamiento e indefinición de la resolución final del estatus político de Kosovo responde a la aspiración rusa de recuperar su posición de actor global con la capacidad para disputar la hegemonía planetaria a los países de Occidente, y en particular a los Estados Unidos y la Unión Europea (UE). Esto es lo que en verdad está en juego en Kosovo y, por extensión, en Los Balcanes. Con el bombardeo de Serbia por la OTAN, y poco antes con la firma de los acuerdos de paz en Bosnia y Herzegovina, los Estados Unidos y la UE dejaron en claro que Los Balcanes sería una región de influencia occidental donde no tolerarían supremacías regionales alternativas, y menos aun competidoras. Enfrascada durante los noventa en superar los enormes desafíos de la transición de una economía centralizada a una economía de mercado en el marco de una aguda recesión poscomunista, Rusia debió aceptar reticentemente esta expansión del dominio occidental. Fortalecida



ahora por la bonanza petrolera y con un aparato estatal consolidado bajo la férrea dirección de Putin, Rusia resurge de las cenizas como el Ave Fénix para disputarle a Occidente espacios de poder e influencia.

En este sentido, Serbia constituye una excelente prueba de fuerza para Rusia. Por lo pronto, Kosovo le ha permitido debilitar el bloque occidental al dividir a la UE frente al reconocimiento de su independencia (por lo menos seis países de la UE, incluida España, han decidido no reconocer a Kosovo como un nuevo Estado). Asimismo, la resistencia serbia impedirá su inclusión en la OTAN, mientras que su acceso a la UE quedará en suspenso de manera indefinida. Por otro lado, una Serbia no integrada al bloque Euro-Atlántico generará inestabilidad e incertidumbre en una región tan combustible como Los Balcanes, donde subsisten serias tensiones étnicas en países vecinos como Bosnia y Herzegovina y Macedonia. Finalmente, el reconocimiento de la independencia de Kosovo por los países del bloque occidental coloca a Rusia en una situación privilegiada para reconocer, si así lo desea, la independencia declarada por una serie de movimientos separatistas pro rusos en países limítrofes como Abkhazia y Ossetia del Sur en Georgia, y Nagorny Karabakh en Azerbaiyán (aunque es cierto que de optar por este reconocimiento socavaría su propia posición en Chechenia).

Por supuesto, la nueva 'guerra fría' en ciernes de ninguna manera exime a la mayoría albanesa de Kosovo de la responsabilidad de forjar una sociedad genuinamente multiétnica donde los derechos de las minorías sean reconocidos y respetados. Esta es la manera de revertir el temor y la desconfianza que aún subsisten entre los diferentes grupos étnicos luego de casi una década de terminado el conflicto armado. Sin duda, la viabilidad de Kosovo como un país independiente dependerá de su capacidad para construir una sociedad que albergue identidades múltiples.